

VU Research Portal

Wetten in werking. Over interventies, werking, effectiviteit en context.

Niemeijer, E.; Klein Haarhuis, C.

published in

Recht der werkelijkheid
2008

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Niemeijer, E., & Klein Haarhuis, C. (2008). Wetten in werking. Over interventies, werking, effectiviteit en context. *Recht der werkelijkheid*, 2, 9-35.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Wetten in werking

Over interventies, werking, effectiviteit en context

Carolien Klein Haarhuis en Bert Niemeijer

Wetten en (andere) beleidsinterventies

In Nederland wordt op tal van domeinen het nodige beleid gevoerd. Veel daarvan krijgt juridisch vorm in wetgeving. Op 1 januari 2007 golden er in Nederland op rijksniveau bijna 1800 formele wetten (Bokhorst en Van Ommeren, 2007:685). Aan wetten worden belangrijke sturende vermogens toegeschreven. Wetten moeten het gedrag van maatschappelijke actoren, zoals burgers, bedrijven en instellingen in een bepaalde richting (helpen) sturen. Dat kan met communicatie en overreding, met financiële prikkels zoals heffingen en subsidies of met verboden of verplichtingen.

Wetgeving en beleid zijn nauw verweven. Beleid bestaat uit het inzetten van interventies met het oog op bepaalde doelen. Wetten zijn te beschouwen als een specifieke vorm van beleid. Zij hebben een juridisch vaste vorm. Zij leggen instituties, bevoegdheden, geldstromen en verplichtingen vast (Veerman, 2004:24). Het typerende van wetten is bovendien dat ze behalve een instrumentele ook een waarborgfunctie vervullen. Denk aan rechtsbescherming en rechtszekerheid of het waarborgen van een evenwichtige belangenafweging.¹

Eén wet bevat vaak meerdere soorten interventies. In de eerste plaats interventies op uitvoerende instellingen met een publieke taak: bestuursinstrumenten (De Ridder, 2003). Te denken valt aan de opdracht aan gemeenten om een wet uit te voeren of aan de instructie tot samenwerking tussen ketenpartners. In de tweede plaats juridische interventies (Fenger en Klok, 2003:243). Deze interpreteren we (hier) eng als de afdwingbare rechten, plichten en verboden voor normadressaten. Het afdwingen gebeurt aan de hand van controles en sancties zoals boetes of gevangenisstraffen of het kunnen indienen van een claim bij de civiele rechter. In de derde plaats financiële interventies (2003:243-4). Daarmee worden consequenties verbonden aan gedrag via subsidies of heffingen. Wetten zijn vaak ‘bundels’ van verschillende soorten interventies. Een voorbeeld biedt de Wet op de Beroepen in de Individuele Gezondheidszorg (BIG).

¹ Ten slotte kunnen wetten behalve officiële beleidsdoelen ook geheel andere doelen dienen. Beleidsmakers en politici kunnen wetten aannemen om beleid te legitimeren, om bepaalde waarden uit te drukken, of om te laten zien dat zij aandacht hebben voor dringende problemen.

De Wet op de Beroepen in de Individuele Gezondheidszorg: een samenstel van verschillende soorten interventies

In deze wet wordt enerzijds meer ruimte geschapen. Met de Wet BIG is het algemene verbod op het onbevoegd uitoefenen van gezondheidszorg ingetrokken. Bovendien kan de burger kan sinds de invoering van deze wet zelf kiezen voor een hulpverlener. Tegelijkertijd is sprake van beperking van vrijheid uit oogpunt van bescherming. Zo blijven sommige handelingen voorbehouden aan erkende beroepsbeoefenaren. Daartoe bevat de wet een vergunningensysteem voor hulpverleners. Bovendien staat er een straf op zorg die wordt aangeboden zonder vergunning en op handelingen waarmee schade wordt toegebracht aan de gezondheid

Wetten zijn ‘voertuig van beleid’ (Veerman, 2004:24). De verwevenheid van beleid en wetgeving maakt het voor onderzoekers lastig te ontrafelen, waaraan eventuele veranderingen moeten worden toegeschreven. Zijn zij het effect van beleid, van de factor ‘wet’ in het beleid of worden zij veroorzaakt door factoren geheel buiten beleid en wet om? En indien en voorzover effecten aan de wet zijn toe te schrijven, blijft het de vraag welke interventie uit de wet nu welk gevolg heeft gehad (vgl. Nelen, 2000:9).² Gezien het karakter van wetten als ‘bundels’ van interventies is een wet een problematische ‘eenheid van analyse’ voor onderzoek. Om uitspraken te kunnen doen over het effect van een wet moet de werking van de verschillende interventies van die wet worden ontrafeld en (in samenhang) onderzocht.

Onderzoek naar effecten van wetgeving heeft een lange traditie. In dit artikel contrasteren we het perspectief van de sociale werking van Griffiths (2003) met een meer instrumenteel perspectief uit de beleidswetenschap, dat van de ‘realist evaluation’ (Pawson en Tilley, 1997). We concluderen dat deze beide perspectieven eerder complementair dan strijdig zijn. Daarna laten we zien hoe een daarop gebaseerd analytisch kader, het context-mechanisme-outcome model eruit ziet. Dat model is door ons toegepast in een meta-evaluatie van wetsevaluaties, waarin we de resultaten van 59 empirische onderzoeken naar de effecten van wetten hebben gesynthetiseerd. We eindigen met enkele conclusies over zowel de werking van wetgeving als over de gevolgde onderzoeksstrategie.

Perspectieven op werking van wetgeving

Dat een wet in het Staatsblad is gepubliceerd, betekent uiteraard niet dat er ook feitelijk iets gebeurt in de samenleving. Allereerst al niet omdat dit niet altijd met wetten wordt beoogd (symboolwetgeving). Maar ook wetten waarmee wel

² Zo bezien zijn veel wetsevaluaties dus tevens beleidsevaluaties. Een wet bevat vaak ook waarborgdoelen. Voorzover een wet wordt geëvalueerd op de mate waarin bijvoorbeeld wordt voldaan aan beginselen als rechtszekerheid en rechtsgelijkheid is sprake van een juridische activiteit. In een onderzoek naar 35 afgeronde wetsevaluaties vond Winter overigens dat een juridische invalshoek in ongeveer de helft van deze rapporten geheel ontbrak (2002:16).

verandering wordt beoogd hebben niet automatisch de gewenste gevolgen. Een wet doet uit zichzelf immers niets, maar moet in de samenleving door burgers, instanties en bedrijven worden 'gebruikt'. Daartoe moeten de interventies in een wet appelleren aan wat zij weten, willen en (kunnen) doen. Na de voorbereiding en inwerkingtreding van een wet moet er een keten van gebeurtenissen op (elk van) de interventies in de wet volgen. Elk van die gebeurtenissen moeten 'goed gaan' en op elkaar aansluiten, willen de wettelijke doelen uiteindelijk bereikt kunnen worden. Denk alleen al aan de inzet van middelen en menskracht voor implementatie, of aan inspanningen om kennis van de wet over te dragen aan burgers of bedrijven. Vervolgens dienen ook de aan wet en beleid ten grondslag liggende veronderstellingen (de zg. 'beleidstheorie') te kloppen. Zijn boetes wel een geschikt instrument, als de doelgroep voornamelijk bestaat uit 'grote' criminelen? Zijn kleine gemeenten wel in staat om tijdig een door een wet voorgeschreven registratiesysteem in te voeren?

Sociale werking van het recht versus 'instrumentalisme'

Griffiths (2003:13; 1996:476) construeert zijn perspectief over de sociale werking van het recht als tegenhanger van wat hij noemt het instrumentalisme. Hij betoogt allereerst dat in het instrumentalistisch perspectief rechtsregels worden gezien als gereedschap van de staat om het gedrag van burgers te sturen en zo beleidsdoelen te verwezenlijken. Centraal staat het rechtstreekse causale verband tussen enerzijds wetgeving en anderzijds de door beleidsmakers beoogde gevolgen (effectiviteit). Voor de maatschappelijke context waarin wetgeving landt en voor andere dan de beoogde gevolgen van wetgeving bestaat in dit perspectief nauwelijks aandacht. Griffiths stelt dat het instrumentalisme uitgaat van een aantal (onhoudbare) veronderstellingen (2003:14-5). De wetgever wordt in het instrumentalistisch perspectief beschouwd als 'autonome monopolist'. Dat wil zeggen dat de wetgever wordt gezien als onafhankelijke en enige bron van regulering. De wetgever zou bovendien in staat zijn om wetten uniform en onvervormd bij de burger over te brengen. De sociale ruimte tussen wetgever en het individu wordt gezien als normatief en sociaal leeg. De visie op mensen is sterk individualistisch: burgers worden louter door de staat en niet op andere manieren aan elkaar gebonden. Wanneer iemand een wet overtreedt, moet dit te maken hebben met het nastreven van individueel eigenbelang of anders met 'deviante' persoonlijkheidskenmerken.

Het instrumentalistisch perspectief is vooral gericht op de beoogde effecten van wetgeving. Bovendien is het context-neutraal, de (sociale) realiteit waarbinnen rechtsregels gelding krijgen wordt buiten beschouwing gelaten. Het zijn in het bijzonder deze lacunes waar het perspectief van de sociale werking van het recht invulling aan geeft (Griffiths, 1996, 2003). In dat perspectief gaat het er niet om of mensen zich aan de wet houden, maar om de vraag wat de betekenis is van een wettelijke regel in een concrete situatie waarin mensen hun gedrag bepalen. Om de invloed van wetgeving op gedrag goed te kunnen begrijpen, moet volgens de theorie van de sociale werking de 'sociale organisatie' van de samenleving op de voorgrond worden gesteld. De centrale veronderstelling daarbij is dat de mens in beginsel sociaal van aard is.

Mensen bewegen zich in tal van sociale verbanden en maken deel uit van verschillende netwerken. Naast de staat brengen ook deze verbanden vormen van regulering en normering met zich mee. Mensen ervaren deze vaak als duidelijker en dwingender dan wetgeving. Deze normen kunnen de werking van wetgeving belemmeren, maar ook versterken. Wetgeving is in dit perspectief dus niet een autonome, onafhankelijke factor, maar één die in voortdurende wisselwerking staat met de normatieve en sociale processen in de samenleving. De algemene verwachting vanuit dit perspectief is dat de kans dat beoogde effecten van een wet zich voordoen groter is, naarmate de wet beter aansluit op de sociale werkelijkheid, op wat mensen weten, kunnen, willen en doen.

Griffiths zet de twee genoemde perspectieven scherp tegen elkaar af. In het volgende willen we laten zien dat de perspectieven van instrumentalisme en sociale werking elkaar niet wederzijds uitsluiten, maar juist aanvullen. Dit gebeurt in de heuristiek van context-mechanism-outcome die in 'realist evaluation' wordt voorgestaan (Pawson & Tilley, 1997; Pawson, 2002).

Context, mechanismen en outcome

Het instrumentalistische perspectief stelt de interventie en de beoogde effecten ervan centraal. In het perspectief van de sociale werking van het recht, daarentegen, wordt een zeer grote invloed toegekend aan de sociale context op de effectiviteit van wetgeving.

De CMO (context-mechanism-outcome) benadering doet beide, door de driedelige evaluatieve vraag te stellen: welke interventie(s) heeft/hebben resultaat (O), op welke manier zijn die resultaten tot stand gekomen (M), en onder welke omstandigheden (C)?

Is het eerste deel van deze vraag 'instrumentalistisch' in de woorden van Griffiths, met het laatste deel wordt de effectiviteit van interventies gecontextualiseerd. Er wordt gekeken naar de factoren die maken dat een wet de beoogde ketens van gebeurtenissen (en effecten) wel of niet heeft getriggerd.

Met de tussengelegen 'hoe-vraag' wordt onderzocht, welke mechanismen (M) door interventies in de praktijk in gang zijn gezet en of deze stroken met de aanvankelijk door de beleidsmaker beoogde mechanismen.

De heuristiek van 'realistic evaluation' (Pawson en Tilley, 1997) biedt houvast voor de evaluatie van wetgeving. 'Realistic evaluation' begint altijd met de reconstructie van de door de wetgever beoogde (ketens van) gebeurtenissen of processen. De 'motoren' van deze processen worden in de literatuur ook wel mechanismen (M) genoemd (Hedström en Swedberg, 1998; Leeuw, 2003; 2008). Mechanismen zijn te beschouwen als kernonderdelen van de 'beleids-theorie' van een wet. Het zijn veronderstellingen over relaties tussen prikkels en gedrag. Als we X, bijvoorbeeld verhoging van de strafmaat, invoeren dan treedt mechanisme Y in werking, bijvoorbeeld potentiële overtreeders worden afgeschrikt, wat zal leiden tot resultaat Z, zoals minder overtredingen. Zo lijkt veel wetgeving een specifiek mechanisme te veronderstellen, namelijk dat mensen in de keuze tussen verschillende gedragsalternatieven een kosten-batenafweging maken. Op grond daarvan wordt bijvoorbeeld verwacht dat door het met heffingen 'verzwaren' van de kosten van een gedraging (bijvoorbeeld roken, autorijden) mensen van dit gedrag kunnen worden afgebracht.

Vervolgens moet worden onderzocht of de veronderstelde mechanismen zich ook in werkelijkheid voordoen. Worden heffingen überhaupt opgelegd door uitvoerende instellingen? En zo ja, hoe reageren groepen x en y daarop? Doet de afschrikkende werking die men van sancties verwachtte zich wel voor?

Outcome (O) omvat de bedoelde en onbedoelde gevolgen van interventies, die volgen uit de prikkeling van verschillende mechanismen in verschillende contexten. Deze uitkomsten zijn er in soorten en maten. Als de mechanismen in de beleidstheorie plausibel zijn, is de vervolgvraag hoe het komt dat de beoogde mechanismen in de praktijk wel of niet worden geactiveerd en de outcome dus al dan niet wordt bereikt. Bij 'realist evaluation' wordt de oorzaak hiervan primair gezocht in de context (C). Daarbij wordt context ruim opgevat als alle mogelijke factoren in de omgeving van interventies die de werking ervan kunnen beïnvloeden. Context omvat daarmee niet alleen sociale en normatieve, maar bijvoorbeeld ook economische factoren en de invloed van ander beleid c.q. wet- en regelgeving (Pawson en Tilley, 1997). Ook de aard en samenstelling van de doelgroep van een interventie zijn onderdeel van de context van wetten, van de *sociale* context.

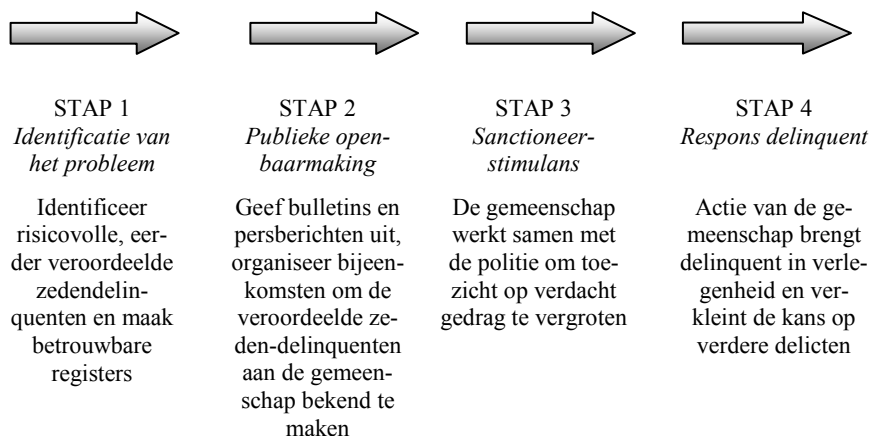
De kern van 'realistic evaluation' bestaat dus uit het nagaan welke meer of minder impliciete theorieën in wetten verscholen liggen, in hoeverre zij plausibel zijn, en of zij zich voordoen in de werkelijkheid. De CMO-aanpak onderscheidt zich door het gebruik van drie concepten: context (C), mechanismen (M) en outcome (O). Elke wet omvat in feite een samenhangend stelsel van hypothesen van de vorm: 'als we interventie(s) X invoeren, dan zet dit uitvoeringsproces M1 (mechanisme 1) in werking, waardoor een reactie van de doelgroep M2 plaatsvindt. Als dit gebeurt, kan uiteindelijk M3 optreden waardoor outcome (O) mogelijk wordt'. In hoeverre deze hypothesen in de praktijk geldig blijken, is afhankelijk van de context (C).

De CMO heuristiek dwingt ertoe om alle interventies in een beleidsprogramma expliciet te maken. Deze benadering is daarom bij uitstek geschikt om zowel de 'bundels van interventies' in wetten uit een te rafelen als de verschillende mechanismen die door elk van deze interventies al of niet in werking worden gezet.

Een voorbeeld: Megan's law

De CMO-heuristiek is goed te illustreren met het voorbeeld van *Megan's Law* uit de wetgevingspraktijk in de Verenigde Staten (Pawson en Klein Haarhuis, 2005). Na de moord op Megan Kanka door een zedendelinquent die na het uitzitten van zijn gevangenisstraf anoniem bij haar in de buurt woonde, werd Megan's Law in verschillende staten versneld in de wetboeken opgenomen. De wet is bedoeld om burgergemeenschappen in de VS te betrekken bij het observeren en afstraffen van het gedrag van eerder veroordeelde zedendelinquenten. De belangrijkste interventie daarvoor is het openbaar maken van de identiteit en verblijfplaats van eerder veroordeelde zedendelinquenten. Door het verspreiden van foto's en teksten in bulletins, affiches en persberichten raken gemeenschappen op de hoogte van de nabijheid van een veroordeelde zedendelinquent. De gedachte is dat betrokkenen dan beter in de gaten kunnen worden gehouden en recidive kan worden voorkomen.

De mechanismen (M) achter deze wet zijn gereconstrueerd aan de hand van officiële, administratieve en wetgevende documenten. De effectiviteit van Megan's Law is afhankelijk van de gecombineerde werking van de volgende stappen in de beleidstheorie.



De eerste vraag in de evaluatie van Megan's Law betrof de mate waarin openbaarmaking *überhaupt een bruikbaar instrument kan zijn* in de bestrijding van zedendelinquentie in de VS. Naar deze vraag werd onderzoek gedaan in Massachusetts (Petrosino en Petrosino, 1999). Op het moment van onderzoek beschikten de onderzoekers echter nog niet over recente registraties waarmee ze aan de slag konden. Ze bedachten voor dit probleem een inventieve oplossing: ze keken naar het aantal delinquenten dat onder gemeenschapstoezicht *zou hebben gestaan als* de wet in werking was getreden. Daaruit bleek het volgende.

Zoals opgemerkt, alleen eerder veroordeelden zouden volgens Megan's law in aanmerking zijn gekomen voor openbaarmaking. Van de 136 gevonden delinquenten waren er echter slechts 36 veroordeeld voor een eerder delict. Van deze 36 hadden er slechts 12 een vreemde aangevallen. De andere slachtoffers waren familie, vrienden of collega's van de delinquent. Het zal duidelijk zijn dat openbaarmaking weinig zin heeft als beschermingsmiddel voor bekenden. Zij zijn immers doorgaans al op de hoogte van eerdere veroordelingen. De volgende stap bestond uit het verzamelen van de gegevens over de 12 delicten waarin vreemden slachtoffer waren geweest. Zo kon een inschatting worden gemaakt van de kans dat deze slachtoffers na inwerkingtreding van Megan's law gewaarschuwd zouden zijn geweest. In 6 gevallen leek dit wel heel onwaarschijnlijk omdat betreffende delinquenten van buiten Massachusetts afkomstig waren. De belangrijkste interventie van de wet, openbaarmaking, is dus slechts van toepassing op zes (ex-)delinquenten. Dit betekent in feite dat de beleidstheorie van Megan's law op drijfzand berust.

Een belangrijke les die we kunnen trekken uit dit voorbeeld is dat de context (C) waarin interventies gelding krijgen, cruciaal is voor het bereiken van resultaat. In dit voorbeeld heeft context betrekking op de doelgroep van de wet,

veroordeelde zedendelinquenten. In Massachusetts bleek het overgrote deel van de zedendelinquenten niet eerder veroordeeld, waardoor de wet niet op hen van toepassing is. Bovendien zou, voor het resterende aantal delinquenten, het mechanisme van openbaarmaking nauwelijks optreden omdat de daders geen vreemden waren maar bekenden van de slachtoffers. Tegen deze achtergrond lijkt het dus buitengewoon onwaarschijnlijk dat Megan's Law enig effect kan hebben op recidive (outcome). Daar komt nog bij dat bij dit type delicten daders ook regelmatig onvindbaar blijven waardoor er geen identiteit is om te onthullen. Openbaarmaking aan de leefgemeenschap is dus een zwak middel voor de bestrijding van dit type zeldzame delicten.³

Wat dit voorbeeld duidelijk maakt is in de eerste plaats het belang van reconstructie van de gedachtegang of 'theorie' achter een wet. Deze kan worden blootgelegd door allereerst expliciet te maken wat de (belangrijkste) interventies (i.c. openbaarmaking van de identiteit van eerder veroordeelden) zijn, en *op welke manier* deze moeten bijdragen aan de oplossing van het probleem. Met andere woorden, welke mechanismen moeten worden geactiveerd om tot doelbereiking te komen? Pas dan kan serieus worden bekeken in hoeverre de theorie van een wet steun vindt in wetenschappelijke theorieën en bevindingen, of in de (beleids)praktijk.

Tegelijkertijd laat het voorbeeld zien dat verwachtingen over de effectiviteit van interventies (en dus over de mechanismen die ze activeren) niet los kunnen staan van de context waarin ze worden ingezet. Hoe goed het instrument van openbaarmaking zich eerder of elders ook heeft bewezen, in de bestrijding van zeldzame delicten blijkt het nauwelijks toegevoegde waarde te hebben.

Met het perspectief van de sociale werking is door Griffiths de sociale context op de voorgrond geplaatst. De CMO-benadering dwingt er echter toe om de context *in samenhang* met de instrumenten en daarmee beoogde mechanismen te bezien. Zo wordt toegewerkt naar een antwoord op de vraag: *welke interventies 'werken' (het best) in welke context, en met welke mechanismen gebeurt dat?* Context kan, zoals aangegeven, betrekking hebben op de doelgroep van beleid of wetgeving maar ook op sociale, economische, normatieve en andere relevante omstandigheden in het veld waar interventies 'landen'.

CMO benadering in een synthese van wetsevaluaties

De laatste decennia is steeds meer aandacht gekomen voor de effectiviteit van wetgeving. Veel wetten bevatten tegenwoordig een evaluatiebepaling die voorschrijft dat binnen enkele jaren na invoering van de wet een verslag over de doeltreffendheid en/of doelmatigheid gereed moet zijn. Deze leer- en verantwoordings'drang' heeft geleid tot een wassende stroom van wetsevaluaties. Zo zijn alleen al over de periode 1998-2005 in totaal 127 ex post evaluatiestudies verricht (Klein Haarhuis en Niemeijer, 2008). Daaruit is veel te leren over de effecten van wetgeving en de condities waaronder deze optreden. Enkele van deze evaluaties hebben duurzame inzichten over wetsevaluatie als zodanig

³ Wel bleken de eerder veroordeelden wier identiteit openbaar werd gemaakt, binnen kortere tijd voor nieuwe zedenmisdaden te zijn gearresteerd dan anderen.

gegenereerd, die verder reiken dan de alleen de betreffende wet (o.a. Herweijer, 1985; Winter, 1996, 2002; Nelen, 2000; Van Aeken, 2002; Olsthoorn-Heim, 2003).

De vraag rijst hoe over al de inzichten uit deze wetsevaluaties het overzicht kan worden bewaard. Met behulp van een *synthese* kunnen bevindingen uit evaluaties op een systematische manier bij elkaar worden gebracht, zodat meer algemene conclusies over de werking en effectiviteit van interventies kunnen worden getrokken (Leeuw, 2008:30). Op die wijze krijgen we niet alleen meer inzicht in de mate van doelbereiking van uiteenlopende wetten. We krijgen ook inzicht in de verschillende soorten interventies die wetten bevatten, in de wijze waarop die interventies al of niet doorwerken (mechanismen) en in de omstandigheden (context) die deze werking hebben beïnvloed.

'Realist synthesis'

Pawson (2002a) pleit ervoor syntheses te baseren op een breed reservoir aan theoretische en empirische kennis. Kennis over *hoe* (beleids)interventies werken (mechanismen) en onder welke omstandigheden ze werken (context), is minstens zo belangrijk voor wetgevers en beleidsmakers dan kennis van wat wel of niet werkt. Meer begrip van de werking van beleid en wetgeving biedt vaak bruikbare aanknopingspunten voor verbetering. Op basis van deze gedachte ontwikkelde Pawson de methode van 'realist synthesis'. De eerder beschreven CMO heuristiek ligt aan deze methode ten grondslag.⁴

Volgens de 'realist synthesis' methode wordt eerst zoveel mogelijk kennis over het onderwerp van onderzoek – doorgaans een bepaalde interventie of een type mechanisme- bijeen gebracht. Vervolgens wordt in kaart gebracht wat de veronderstelde werkzame mechanismen, ofwel ketens van gebeurtenissen waren. Deze veronderstellingen worden vervolgens geconfronteerd met de mechanismen die zich feitelijk hebben voorgedaan. Ten slotte wordt in kaart gebracht welke contextuele omstandigheden verantwoordelijk zijn geweest voor de gebeurtenissen in de praktijk en voor eventuele verschillen tussen veronderstelde en feitelijke werking.

Op justitieel terrein zijn er zowel in Nederland als internationaal syntheses verricht op basis van deze methode. Zo voltooiden Klein Haarhuis e.a. (2005) een synthese van Nederlandse beleidsevaluaties op het gebied van rechtshandhaving. Van der Knaap e.a. (2006) verrichtten een synthesestudie naar de werking en effecten van geweldspreventie in het publieke en semi-publieke domein. Kulu-Glasgow e.a. (2007) brachten bevindingen over integratiebeleid bijeen.

Pawson zelf stelt de mechanismen centraal. Zo onderzocht hij resultaten van het 'schandpaal'-mechanisme, waarbij moreel afwijkend gedrag van personen openbaar wordt gemaakt (2002b). Ook voerde hij een synthesestudie uit naar de invloed van begeleider-jongere relaties op het gedrag van jongeren (2004).

⁴ In de 'what works' -traditie, waarin de nadruk ligt op (quasi-)experimenteel onderzoek van de effectiviteit van justitiële interventies (Farrington en Petrosino, 2001), blijft 'het hoe' van de resultaten van die interventies, dat wil zeggen de wijze waarop deze resultaten tot stand komen volgens Pawson een zwarte doos.

Bevindingen uit dergelijke syntheses kunnen ook voor andere dan justitiële onderwerpen van betekenis zijn. Aan interventies en rechtsregels op verschillende beleidsterreinen liggen namelijk vaak dezelfde basismechanismen ten grondslag (Leeuw, 2008: 19,25). Zo zijn interventies van subsidiëring gebaseerd op het mechanisme dat deze het gewenste gedrag financieel stimuleren, omdat mensen bij hun keuze tussen gedragsopties een kosten -batenafweging maken. Kennis over dergelijke mechanismen achter wetgeving en beleid kan op basis van synthese-onderzoek worden gegeneraliseerd naar meerdere beleidsterreinen.

In het vervolg van deze bijdrage wordt verslag gedaan van de aanpak en bevindingen van een 'realist synthese' van *wetsevaluaties* (Klein Haarhuis en Niemeijer, 2008). Syntheses die louter zijn geïnspireerd op wetgeving als specifieke verschijningsvorm van beleid, zijn nog steeds schaars. Op het gebied van gezondheidsrecht is eerder een synthese verricht door Olsthoorn-Heim (2003). Elvik is een veelgeciteerde auteur van internationale syntheses van wetsevaluaties ten aanzien van onder andere verkeersveiligheid (bijv. 1996).

Aanpak

Veel syntheses zoomen in op een specifiek mechanisme, zoals begeleider-jongere relaties. In vergelijking daarmee vormen wetsevaluaties een zeer breed object van synthese-onderzoek. Er is daarbij immers sprake van een scala van uiteenlopende interventies op uiteenlopende beleidsterreinen. Tegen deze achtergrond is deze synthese dan ook sterk explorerend. We brengen in kaart wat tussen 1998 en 2005 afgeronde wetsevaluaties ons kunnen leren over de aard en de opbrengsten van wetten. We richten ons daarbij alleen op ex-post evaluaties van formele wetten. Behalve op doelbereiking richten we ons – in lijn met de methode van 'realist synthesis' – ook op de vraag welke typen interventies wetten bevatten en welke mechanismen de wetgever ermee heeft gepoogd te activeren. Ten slotte vragen we ons af of deze mechanismen zich ook in werkelijkheid hebben voorgedaan en onder welke voorwaarden (context) dit in meerdere of mindere mate is gebeurd.

We hebben alleen die wetsevaluaties in deze synthese opgenomen, die naar ons oordeel bruikbaar en van methodologische kwaliteit waren. Met bruikbaar bedoelen we dat het moet gaan om een evaluatie van een min of meer volledige wet en niet slechts om een onderdeel ervan. Van de 127 verzamelde evaluaties, voltooid in de periode 1998-2005, bleken dat er 75 te zijn. Omdat op basis van gebrekkige evaluaties geen betrouwbare synthese kan worden gemaakt (vgl. Winter, 1996), zijn deze 75 vervolgens beoordeeld op validiteit en betrouwbaarheid. Validiteit heeft betrekking op de vraag of de onderzoeker heeft gemeten wat hij beoogde te meten. Betrouwbaarheid betreft de vraag, of nauwkeurig is gemeten en met gebruikmaking van meerdere meetinstrumenten en bronnen.⁵

⁵ Daarbij is gebruik gemaakt van onder anderen De Groot, [1961] (1994: 265 e.v.); Farrington en Welsh (2005:14-5), Van der Zee (2004) en Swanborn (1994). Wanneer rapporten door 2 onderzoekers met minder dan 3 werden beoordeeld op een van de drie 5-puntsschalen voor validiteit of de 5-puntsschaal voor betrouwbaarheid, zijn ze niet meegenomen in de synthese.

Na deze selectieronde bleven 59 voldoende valide en betrouwbare rapporten over.

Op basis van deze 59 wetsevaluaties zijn vervolgens behalve de doelbereiking, ook de mechanismen, die interventie(s) en doelbereiking met elkaar (zouden moeten) verbinden, in kaart gebracht. De door de makers van de wet beoogde mechanismen zijn vervolgens geconfronteerd met de ketens van gebeurtenissen die zich feitelijk – althans volgens het evaluatieonderzoek – hebben voorgedaan. Vervolgens is gezien onder welke contextuele *voorwaarden* de beoogde mechanismen al of niet zijn opgetreden.⁶

Bevindingen: interventies en CMO in de praktijk

In het volgende geven we de bevindingen van ons synthese-onderzoek weer in de volgorde waarin zij zich ook in werkelijkheid kunnen voordoen: interventie → mechanisme(n) beoogd → mechanisme(n) feitelijk → mate van doelbereiking. Hierbij wordt het begrip mechanisme ruim opgevat als ‘keten van gebeurtenissen’ tussen interventie en eventuele doelbereiking.⁷ We besluiten met de invloed van contextuele condities op de werking van wetten, zoals deze in de evaluaties wordt vastgesteld. Ter illustratie vlechten we in de weergave van de bevindingen twee voorbeelden in: de Mededingingswet en de Kwaliteitswet Zorginstellingen (KWZi). Deze wetten zijn zeer verschillend van karakter. De Mededingingswet is een voorbeeld van een wet met een sterk ‘command and control’- karakter.

De Mededingingswet: geboden, verboden, toezicht en handhaving

Het doel van de Mededingingswet (1998) is regulering van de concurrentieverhoudingen op de Nederlandse markten. Sinds de invoering van deze wet zijn [kartels](#) en andere economische machtsposities verboden, tenzij er door de [Nederlandse Mededingingsautoriteit](#) (NMa) ontheffing is verleend. De juridische interventies waarmee dit moet worden bereikt zijn allereerst twee bestuursrechtelijke verboden: op mededingingsbeperkende afspraken ofwel het ‘kartelverbod’ (artikel 6) en op misbruik van economische machtspositie (artikel 24). De derde kernbepaling is dat concentraties, zoals fusies van bedrijven, onder toezicht komen te staan (Hoofdstuk 5). Concentratie mag, maar niet als daardoor een ongewenste economische machtspositie ontstaat en de concurrentie wordt verstoord.

⁶ Bij dit alles is alleen gebruik gemaakt van de teksten van de evaluatierapporten zelf. Naar de wijze van totstandkoming van de rapporten zelf is geen aanvullend onderzoek verricht. Wel zijn de oorspronkelijke wetsteksten bekeken, ter controle op de in de evaluaties beschreven interventies en normadressaten. Om de gegevens uit alle wetsevaluaties te kunnen vergelijken en aggregeren is gebruik gemaakt van een standaard topiclijst, die voor ieder bestudeerd evaluatierapport met behulp van een schema is ingevuld.

⁷ ‘Mechanisme’ wordt ook wel enger (maar niet duidelijker) omschreven als motor van processen of als cruciale schakel tussen gebeurtenissen.

De KWZi wordt daarentegen gekenmerkt doordat deze wet beoogd partijen in het veld meer ruimte te geven, onder meer door zelfsturing- en regulering.⁸

De KWZi: zelfsturing

Het doel van de KWZi (1996) is om betere waarborging van kwaliteit in de gezondheidszorg te realiseren. De belangrijkste interventie (van het type bestuursinstrument) die met de wet wordt gedaan, is het scheppen van een kader dat aansluit op datgene wat zorgaanbieders zelf al aan kwaliteitssystemen hebben gerealiseerd en dat hen motiveert invulling te geven aan de eigen verantwoordelijkheid. Zorgaanbieders zijn o.a. ziekenhuizen, de thuiszorg en zorgverzekeraars, de ggd's, de geestelijke gezondheidszorg en verpleeg- en verzorgingshuizen. Deze dienen samen te werken met partijen in het veld, in het bijzonder patiënten- en consumentenorganisaties. Deze zelfsturing is geconditioneerd, in die zin dat de ondergrens van zorgkwaliteit door de centrale overheid wordt bewaakt. Bovendien moeten de instellingen een kwaliteitsjaarverslag opstellen in samenwerking met patiëntenorganisaties. Gebeurt dit niet en de Inspectie voor de Gezondheidszorg signaleert dit, dan kan het Ministerie van VWS aanwijzingen en later bevelen geven. In laatste instantie kan de minister overgaan tot bestuursdwang.

Interventies

Hiervoor zijn drie typen interventies in wetten onderscheiden. Ten eerste *bestuursinstrumenten*, interventies gericht op uitvoerende instellingen met een publieke taak; ten tweede juridische interventies, afdwingbare rechten, plichten en verboden; en ten derde financiële interventies, zoals subsidies of heffingen. Uit ons onderzoek komt naar voren dat veruit de meeste van de 59 geëvalueerde wetten (78 procent) meerdere (soorten) interventies bevatten. In 31 procent van de gevallen blijken bestuursinstrumenten het enige type interventie. Daaronder zijn te rekenen opdrachtverlening, bijsturing en controle van instellingen met een publieke taak (De Ridder, 2003:266-8). Het gaat hierbij om wetten op uiteenlopende beleidsterreinen: onderwijs, binnenlandse zaken en justitie, verkeer en waterstaat, landbouw en economische zaken. Met behulp van deze wetgeving worden uitvoerende instellingen zoals scholen, de politie, gemeenten en de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW) gestuurd in het uitvoeren van hun uitvoerende, toezichthoudende of handhavende taken of in de besluitvorming op lokaal niveau.

In 46 procent van de gevallen worden bestuursinstrumenten in wetten gecombineerd met *juridische interventies*. Juridische interventies hebben doorgaans betrekking op burgers en bedrijven en niet op uitvoerende instellingen. Zorginstellingen vormen hierop een uitzondering: op illegale handelingen van artsen en andere verleners van zorg staan vaak concrete sancties. In 13 procent van de wetten gaat het primair om juridische interventies en in 10 procent van de gevallen domineren *financiële interventies*. Financiële interventies worden

⁸ De Mededingingswet is 4 jaar na inwerkingtreding geëvalueerd (Berenschot, 2002). Dit evaluatierapport is een synthese van drie eerder verschenen deelrapporten. De evaluatie van de KWZi heeft 5 jaar na inwerkingtreding plaatsgevonden (Casparie e.a., 2001).

in wetten praktisch altijd gecombineerd met juridische interventies, meestal om naleving af te dwingen en misbruik van de financiële regelingen tegen te gaan. In deze gevallen zijn de interventies gericht op uiteenlopende soorten normadressaten: zorginstellingen (stimuleringsbijdragen), burgers (subsidies en heffingen) en bedrijven (heffingen). Wetten bevatten dus veel vaker bestuursinstrumenten dan juridische of financiële interventies. Dit sluit aan bij de conclusie uit eerdere syntheseonderzoeken dat interventies zich vooral richten op 'professionals' en ketenpartners en voornamelijk betrekking hebben op verbeteringen in de uitvoering en samenwerking. Hoe dit uiteindelijk moet doorwerken op de doelgroep, zoals allochtonen, studenten of ondernemers, blijft meestal onduidelijk (vgl. Klein Haarhuis e.a., 2005; Kulu-Glasgow e.a., 2007).

Beoogde mechanismen

Wetten bevatten doorgaans bundels van interventies. Elk van deze interventies wordt geacht bepaalde 'mechanismen' te activeren om tot doelbereiking te komen. In het volgende bekijken we wat voor mechanismen we in de evaluaties aantreffen.

In totaal hebben wij elf typen 'mechanismen' aangetroffen die in meerdere wetten voorkomen. In de meeste wetsevaluaties ontbreekt overigens een bespreking van de wijze waarop de wet precies tot de beoogde doelen zou moeten leiden. Dit betekent overigens niet dat dit geheel buiten beschouwing blijft. Zeker acht van de tien evaluatierapporten bevat enige reconstructie van hoofden subdoelen, van de beleidsinterventies en van het beoogde nalevingsgedrag van normadressaten. Wanneer wordt ingegaan op de beoogde gebeurtenissen tussen interventies en doelbereiking betreft het in de meeste gevallen de implementatie van de wet. Van een systematische analyse is echter slechts zelden sprake.

Institutionele mechanismen in de wet

Zes van de elf uit de wetsevaluaties gedestilleerde typen mechanismen zijn te beschouwen als 'institutionele' mechanismen. Dergelijke mechanismen worden primair geactiveerd met bestuursinstrumenten, zoals opdrachtverlening, bijsturing en controle. Institutionele mechanismen zijn niet gericht op burgers of bedrijven maar op instellingen met een publieke taak. Maatschappelijke doelen, zoals 'een veiliger samenleving', worden er doorgaans alleen indirect mee gediend.

De zes door ons gevonden institutionele mechanismen zijn zelfsturing, verzelfstandiging, integrale aanpak, regierol, checks and balances en versobering en transparantie. Hoewel dat niet noodzakelijkerwijs het geval hoeft te zijn, zijn deze mechanismen voornamelijk gericht op het terugdringen van centrale overheidsbemoeienis (vgl. bijv. Dorbeck-Jung en Oude Vrielink- Van Heffen (red.), 2006; Westerman, 2006; Witteveen, 2007). Een typerend voorbeeld is de KWZi.

Kaderregulering in de KWZi

De centrale gedachte achter de kaderregulering in de KWZi is, dat een ‘cyclisch proces’ tot stand komt van kwaliteitsbewaking en -verbetering. Dit moet gebeuren in regionale samenwerkingsvormen van zorginstellingen met patiënten-/ consumentenplatforms en de zorgverzekeraar/ het zorgkantoor. In dit proces toetsen de patiënten/consumenten en de zorgverzekeraars de kwaliteit die door de zorginstellingen wordt geleverd.

Zelfsturing. In negen van de 59 bestudeerde wetten moet zelfsturing tot stand worden gebracht door delegatie van bevoegdheden aan instellingen zoals ziekenhuizen, scholen, politie en gemeenten. De wet stelt daarbij randvoorwaarden. Met zelfsturing worden uiteenlopende doelen gediend zoals maatwerk, kwaliteit, efficiency, of ‘burger- en patiëntperspectief’.

Verzelfstandiging. Het mechanisme van verzelfstandiging is aan te treffen in vier wetten. Hiermee worden organisaties in het leven geroepen of verzelfstandigd voor de uitvoering van bepaalde publieke taken (vgl. Van Thiel, 2001). Een voorbeeld is de Wet OPTA (1997). Met deze wet is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) in het leven geroepen dat toezicht moet houden op de naleving van wet- en regelgeving op het gebied van post en telecommunicatie.

Integrale aanpak. Aan zes van de 59 wetten ligt het streven naar een ‘integrale aanpak’ ten grondslag, bijvoorbeeld ten behoeve van het bestuur en beheer van universiteiten of de bestrijding van vroegtijdig schoolverlaten. De centrale overheid trekt zich met behulp van delegerende wetgeving terug, om de bestuurskracht van instellingen met een publieke taak te vergroten. Een voorbeeld van dit mechanisme is ‘netwerkvorming’ door gemeenten en scholen ten behoeve van de signalering en opsporing van vroegtijdige schoolverlaters.

Regierol. Het regierol-mechanisme treffen we in zeven wetten aan. Op één uitzondering na betreft dit uitsluitend gemeenten. Zij worden belast met de uitvoering van de wet in kwestie op lokaal niveau. Het mechanisme houdt in dat wetten met een landelijke gelding de doelgroepen bereiken via lokale actoren. Daarom worden zij intensief bij de uitvoering betrokken doordat zij regie moeten voeren.

Checks and balances. Meer *checks and balances* moet met interventies in vijf wetten worden bewerkstelligd. Zo bijvoorbeeld het tot stand brengen van meer controle van lokale en regionale volksvertegenwoordigers op Burgemeester & Wethouders en Gedeputeerde Staten.

Versobering en transparantie. Ten slotte beogen zes wetten om processen van versobering en vergroting van transparantie in gang te zetten. Te denken valt aan de vereenvoudiging van financierings- en vergunningsystemen, van het adviesstelsel of van ‘de opsporing’.

Sociale mechanismen in de wet

Sociale mechanismen moeten worden geactiveerd met de eerder genoemde juridische en financiële interventies, die doorgaans gericht zijn op burgers en bedrijven, zoals scholieren, werkgevers, potentiële criminelen, verzekeraars of

‘nieuwkomers’. Deze mechanismen vertegenwoordigen de meer klassieke ‘command & control’- stijl van overheidsregulering, waarmee ‘goed’ gedrag wordt bevorderd en ander gedrag wordt afgeremd (vgl. Westerman, 2006). Het gaat hierbij om de volgende mechanismen: rechtshandhaving, rechtsbescherming, financiële stimulering, communicatie, publiek- private afstemming.

Mededingingswet: verschillende soorten handhaving in één wet

De bestuurlijke handhaving van elk van de drie kernbepalingen van de Mededingingswet moet verlopen via de volgende drie mechanismen:

- Toezicht en bestuursrechtelijke handhaving door de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa)
- Civielrechtelijke handhaving door bedrijven en burgers
- Spontane en vrijwillige naleving door bedrijven.

In de Mededingingswet wordt het toezicht op en de bestuurlijke handhaving van eerlijke concurrentie aan de NMa overgelaten. Bedrijven die de wet overtreden riskeren een bestuurlijke boete tot € 450.000,- of een last onder dwangsom. Bedrijven en burgers kunnen vermeende misstanden ook aangeven bij de NMa. In de wet wordt er van uit gegaan dat bedrijven ook zelf actie ondernemen, in het bijzonder door bij de civiele rechter schadevergoeding te eisen ingeval van oneerlijke mededinging. Ten slotte wordt verwacht dat de Mededingingswet *vrijwillig* wordt nageleefd.

Rechtshandhaving. In zestien wetten worden met interventies verschillende vormen van ‘rechtshandhaving’ nagestreefd. Verboden en verplichtingen worden gekoppeld aan bestuurlijke, strafrechtelijke en civielrechtelijke sancties, soms gekoppeld aan een vergunningstelsel. Het mechanisme is dat burgers en bedrijven anticiperen op de pakkans en de kosten van wetsovertreding, waardoor zij verboden en verplichtingen (vaker) gaan naleven. In de onderzochte wetten wordt onderscheid gemaakt tussen civiel- bestuurs- en strafrechtelijke handhaving. In sommige gevallen wordt gerekend op vrijwillige naleving op grond van overtuiging of uit respect voor het wettelijk gezag. De Mededingingswet (kader) bevat verschillende typen handhaving.

Rechtsbescherming. In zes wetten wordt met interventies rechtsbescherming beoogd. Men wil de rechtspositie van doelgroepen zoals personen in opvanginstellingen, (adoptie)kinderen of minderheidsgroepen beschermen of verstevigen. Rechtsbescherming gaat meestal gepaard met rechtshandhaving, waarbij ‘schenders’ van de rechtspositie van doelgroepen een sanctie riskeren.

Financiële stimulering. In vier wetten wordt het beoogde gedrag van burgers of bedrijven financieel gestimuleerd. Zo kunnen bedrijven subsidie ontvangen om meer aan ‘research & development’ te doen, of kunstenaars om een duurzaam renderende artistieke onderneming op te bouwen.

Communicatie. De werking van nog eens zes wetten berust op het mechanisme van communicatie. Communicatie is nergens expliciet opgenomen in wettelijke bepalingen. Wel is het een cruciaal mechanisme, bijvoorbeeld in de werking van de Wet op de Orgaandonatie (WOD). Het beoogde orgaanaanbod is nagenoeg geheel afhankelijk van de attitude van potentiële donoren, nabestaanden en zorgpersoneel.

Publiek- private afstemming. Het laatste mechanisme, publiek- private afstemming, is eigenlijk een *mengvorm* van institutionele en sociale mechanismen en komt in vijf wetten voor. Een voorbeeld hiervan is samenwerking tussen gemeenten en sociale partners ten behoeve van de bevordering van de reïntegratie van arbeidsgehandicapte werknemers.

Mechanismen ook praktijk?

In hoeverre hebben de door de wetgever beoogde ‘mechanismen’ zich nu ook daadwerkelijk voorgedaan in de praktijk van uitvoerende instellingen, burgers en bedrijven?

Over de *feitelijke* gebeurtenissen naar aanleiding van een wet bevatten de evaluatierapporten veel uitvoeriger beschrijvingen dan over de beoogde mechanismen. Met name beschrijvingen van uitvoeringsprocessen zijn veelvuldig aan te treffen. Aan uiteindelijke veranderingen in het gedrag van burgers of bedrijven wordt echter (veel) minder aandacht besteed.

Institutionele mechanismen in de praktijk

Over de vraag in hoeverre het mechanisme van zelfsturing in de praktijk daadwerkelijk wordt gerealiseerd, zijn op grond van de evaluaties geen definitieve uitspraken te doen. Vaak wordt in evaluaties gemeld dat er weliswaar veel procedures zijn ontwikkeld, maar dat de dagelijkse praktijk te wensen over laat. Ook wordt vaak gerept van een toename van de acceptatie van de nieuwe wet en van kwaliteitsverbetering. Maar er worden vaak ook serieuze knelpunten gesignaleerd, zoals gebrekkige uitkristallisering van nieuwe verdeling van rollen en verantwoordelijkheden van een wet of toename van bestuurslasten.

De KWZi is een typerend voorbeeld hiervan.

De KWZi: zelfsturing bewerkstelligd?

Uit de evaluatie van de KWZi valt niet definitief af te leiden in hoeverre de beoogde ‘cyclische processen’ van kwaliteitsbewaking daadwerkelijk in gang zijn gezet door de wet. Met de implementatie van de wet bleek voortgang te zijn geboekt. De onderzochte zorginstellingen vonden de wet een ‘werkbaar en nuttig’ kader. Zo hadden landelijke organisaties kwaliteitssystemen ontwikkeld en hadden zij activiteiten ten behoeve van ‘verantwoorde zorg’ ontplooid, hetgeen had geleid tot richtlijnen, protocollen, programmaontwikkeling en ketenzorg. Ook bleken regionale samenwerkingsverbanden te zijn gevormd, die kwaliteitssystemen hadden ontwikkeld. Een veelgenoemd voorbeeld hiervan is de Regionale Ambulance Voorziening.

De implementatie van de wet was echter nog niet voltooid, waardoor het proces van kwaliteitsbewaking en –verbetering nog onvoldoende functioneerde. Betrokkenen namen vaak een afwachtende houding aan. Zo waren patiënten- en cliëntenplatforms, ondanks de wettelijke mogelijkheden, nog te weinig betrokken bij de kwaliteitsbewaking. In de evaluatie wordt dit in verband gebracht met de bevinding dat taken en verantwoordelijkheden van de spelers nog onvoldoende uit de verf waren gekomen. De meeste instellingen hadden intussen wel een kwaliteitsjaarverslag geleverd. Daarin ontbrak echter vaak informatie over de resultaten en effecten van kwaliteitszorg en over de externe beoordelingen door (onder meer) patiëntenorganisaties.

In de vijf jaar tot aan de evaluatie bleek er drie keer een schriftelijke aanwijzing te zijn gegeven. Van de bevelsbevoegdheid van de minister was slechts één maal gebruik gemaakt. Van bestuursdwang werd geen melding gemaakt.

Vergelijkbare resultaten treffen we aan in de evaluaties over de aan zelfsturing verwante mechanismen, zoals regierol, integrale aanpak en versobering en transparantie. Hoewel deze processen zich volgens de evaluaties in de gewenste richting ontwikkelen, liggen de resultaten nog sterk in de sfeer van ‘output’, zoals aanpassing van de organisatie, ontwikkeling van procedures, en op gang brengen van samenwerking. Vooral bij ingrijpende wettelijke veranderingen is de implementatie vaak nog in volle gang. Bovendien kost het veel tijd om alle betrokken spelers in de beoogde processen te betrekken. Hierdoor kunnen geen definitieve uitspraken gedaan worden over de mate waarin deze mechanismen zich daadwerkelijk voordoen en – nog minder – over de eventuele invloed ervan op het einddoel van de wet.

Over de oprichting of verzelfstandiging van organisaties, zoals Sanquin Bloedbanken en Staatsbosbeheer, wordt in de evaluaties overwegend positief geoordeeld. Er zou goede voortgang zijn geboekt op doelindicatoren, zoals toegenomen efficiency, transparantie en rechtmatigheid. Er worden relatief weinig knelpunten geconstateerd.

Eveneens (voorzichtig) positief is het resultaat van het mechanisme van ‘checks and balances’. Zo kregen lokale en regionale besturen op verschillende fronten meer tegengas. Niettemin bestaan er ook knelpunten. Het mechanisme zou bijvoorbeeld op onderdelen zijn ‘doorgeslagen’, in die zin dat lokale volksvertegenwoordigers te veel op details en te weinig op hoofdlijnen controleren.

Sociale mechanismen in de praktijk

De bekendheid met en de acceptatie van wetten waarin sprake is van ‘rechts-handhaving’ is groot en de output, in de vorm van vorderingen en boetes, groeit. Niettemin bestaat er kennisachterstand bij uitvoerders, zijn er coördinatieproblemen en inconsistenties en ontbreekt het doorgaans aan een pro-actief vervolgingsbeleid. Bovendien wordt weliswaar actie ondernomen naar aanleiding van incidenten, maar zij leiden slechts hoog zelden tot sancties. Ondanks dit alles blijkt de gerapporteerde naleving over het algemeen verrassend hoog.

In de evaluatie van de Mededingingswet komen enkele van deze aspecten naar voren.

Mededingingswet: handhaving in de praktijk

Over de implementatie en de *bestuursrechtelijke handhaving* van de Mededingingswet wordt in de evaluatie positief geoordeeld. De NMa zou zich hebben ontwikkeld tot een gezaghebbende mededingingsautoriteit, die erin is geslaagd de Mededingingswet op een redelijk doeltreffende en doelmatige wijze toe te passen. Wel wordt geconcludeerd dat de NMa nog onvoldoende actief is geweest in het voorkómen van kartelvorming. De NMa had in de periode tot de evaluatie voornamelijk op ontheffingsaanvragen gereageerd. De *civiele handhaving* van de wet door bedrijven en burgers is niet erg van de grond gekomen. Daarvoor is het noodzakelijk dat oneerlijke concurrentie ook overtuigend wordt aangetoond en dat bleek voor bedrijven vaak lastig. Verder bleken civiele rechters ten tijde van de evaluatie nog onvoldoende ingevoerd in de wettelijke materie, waardoor zij vaak zouden hebben aangestuurd op een schikking.

Over de overige sociale mechanismen zijn maar weinig of tegenstrijdige bevindingen in de evaluaties aan te treffen. Daarom kunnen er geen duidelijke conclusies over worden getrokken. Zo lijken in het ene geval financiële prikkels het gewenste effect te bewerkstelligen, maar in een ander geval weer niet. Het geven van subsidie lijkt bijvoorbeeld tot meer ‘Research and Development’ te hebben geleid. In het geval van subsidie voor kunstenaars is een dergelijk stimulerend effect echter juist achterwege gebleven.

Wat betreft de mechanismen ‘rechtsbescherming’ en ‘publiek-private afstemming’ is veel output in termen van implementatie en procedures gerealiseerd. In hoeverre daarmee ook de doelbereiking dichterbij is gekomen wordt uit de wetsevaluaties echter niet duidelijk. De wetsevaluaties bevatten nauwelijks tot geen resultaten over het mechanisme van communicatie.

Doelen bereikt?

Hiervoor zagen wij dat veel interventies en de hiermee te activeren mechanismen betrekking hebben op het gedrag van uitvoerende instellingen. Dit komt ook tot uiting in de doelstellingen van de bestudeerde wetten. Niet minder dan 48 procent van de wetten bevat uitsluitend doelen gericht op veranderingen bij uitvoerende instellingen, zoals meer transparantie in de opsporing of meer zelfsturing voor scholen. Zij bevatten geen verder gelegen maatschappelijke doelen. De overige 52 procent van de wetten bevat beide typen doelstellingen.

Over de mate waarin de in wetten geformuleerde doelstellingen zijn behaald, wordt in de meerderheid van de wetsevaluaties (41 uit 59) een *gemengd*

oordeel gegeven. Er wordt bijvoorbeeld ‘een ontwikkeling in de gewenste richting’ op de doelindicatoren waargenomen, of er wordt geoordeeld dat enkele van de subdoelen zijn bereikt.

Mededingingswet en de KWZi: matige doelbereiking

Het doel van de Mededingingswet is regulering van de concurrentieverhoudingen op de Nederlandse markten. De Mededingingswet moet het mogelijk maken om tegen duidelijke overtredingen van het kartelverbod op te treden. Wat betreft het *kartelverbod* zijn door de NMa slechts handhavingsbesluiten genomen naar aanleiding van ontheffingsaanvragen, dus niet op grond van eigen initiatief van de NMa. Mede hierdoor is het moeilijk te beoordelen hoeveel afspraken er onder druk van de NMa zijn aangepast. De evaluaties lijken er verder op te wijzen dat in die gevallen waarin kartels door de NMa zijn verboden, dit heeft bijgedragen aan effectievere concurrentieverhoudingen. Wat betreft het verbod op *misbruik van machtspositie* was de doelbereiking gering. Wat betreft *concentraties* heeft het toezicht alleen in uitzonderingsgevallen geleid tot afwijzing of gedwongen aanpassing van concentratieplannen.

Het doel van de KWZi is om betere borging van kwaliteit in de gezondheidszorg te realiseren.

De veranderingen die zich na 1996 in het kwaliteitsbeleid van zorginstellingen hebben voorgedaan, zijn volgens de evaluatie voor een deel op het conto van de KWZi te schrijven. Over het algemeen bleek sprake van een achterstand in de realisering van het beoogde ‘cyclische’ proces van kwaliteitsbewaking en –verbetering, in het bijzonder wat betreft het meten en verwerken van de resultaten van het kwaliteitsbeleid. De toetsende rol daarin van patiënten- en consumentenorganisaties en zorgverzekeraars was (nog) onvoldoende uit de verf

In elf gevallen wordt een – relatief – positief oordeel over de doelbereiking gegeven. Een voorbeeld hiervan is de Wet Modernisering Universitaire Bestuursstructuur (MUB, 1998). Betrokkenen vonden de wet een ‘bruikbaar kader’. De conclusie van de evaluatie is dat de universitaire beheers- en bestuursstructuur is verbeterd.

In zes evaluaties is het omgekeerde het geval en schatten de onderzoekers de mate van doelbereiking laag in.⁹ Een voorbeeld is de evaluatie van de Wet op de Orgaandonatie (WOD, 1998). Over de doelbereiking van de WOD is de evaluatie zeer kritisch. Géén van de vier doelen – meer kwaliteit, meer aanbod van donororganen, betere verdeling, geen handel – blijkt gerealiseerd. Zo bleken veel nabestaanden nog immer negatief over donatie en bleken zij daardoor eventuele positieve wilsbeschikkingen *de facto* te ontkrachten. Wel waren er procedurele vorderingen, zoals de ontwikkeling van actieprogramma’s in ziekenhuizen en van verdeelsystemen van organen over Nederland.

Of het ene type interventie in wetgeving effectiever is dan het andere type kan op grond van deze synthese niet worden gezegd. Wetten bevatten immers

⁹ In één wetsevaluatie – van de Wijziging van de Wegenverkeerswet – wordt niet duidelijk teruggekoppeld in hoeverre doelen zijn bereikt. In totaal hebben we het dus over de doelbereiking van niet 59, maar 58 wetten.

vaak meerdere interventies en dat maakt het onmogelijk om op grond van de evaluaties een relatie te leggen tussen de afzonderlijke interventies en de mate van doelbereiking. Wel kunnen we concluderen dat de achttien wetten die alleen bestuursinstrumenten bevatten, het vaakst in de categorie van hoge doelbereiking vallen. In lijn hiermee is geconstateerd dat de gemiddelde doelbereiking van wetten uitsluitend gericht op uitvoerende instellingen hoger ligt.

Er lijkt tevens enig verband te bestaan tussen het ambitieniveau van een wet en de mate van gerapporteerde doelbereiking: naarmate de wet ingrijpender aanpassing van het gedrag van normadressaten vraagt, neemt de doelbereiking af. Het tijdsverloop tussen het van kracht worden van een wet en de evaluatie ervan hangt duidelijk samen met de mate van doelbereiking. In gevallen van een hoge mate van doelbereiking vond evaluatie plaats na gemiddeld ongeveer 7 jaar en 8 maanden. In het geval van wetten met een geringe doelbereiking was deze periode gemiddeld twee jaar en vier maanden. Dit bevestigt de verwachting dat wetten, voordat ze kunnen ‘werken’, tijd nodig hebben om door te sijpelen in de samenleving (vgl. Aubert, [1952]1996; Winter, 1996; 2002:25).

De invloed van context

De resultaten van institutionele en sociale mechanismen in wetten zijn vooral nog verre van eensluidend. De variatie tussen regio's, gemeenten en allerlei organisaties en doelgroepen is aanzienlijk. In lijn met de theorie van de sociale werking van het recht valt te verwachten dat een deel van deze variatie verklaard kan worden door factoren buiten de wet om. Deze contextfactoren kunnen een belangrijke drijfveer van nalevingsgedrag (of overtreding) vormen en zo de mate van doelbereiking mede bepalen. Een voorbeeld hiervan is de Wet veilig vervoer gevaarlijke stoffen regelt (Wvgs). Deze wet behoeft nauwelijks handhaving. In deze sector is sprake van harde concurrentie. De meeste bedrijven kunnen zich geen (grote) ongelukken met gevaarlijke stoffen veroorloven. De gevolgen daarvan, reputatieschade en andere verliezen, zouden tot ondergang van het bedrijf leiden. De context kan er dus voor zorgen dat er geheel andere dan in de wet beoogde mechanismen leiden tot het gewenste effect.

In de evaluaties zijn contextfactoren die de werking van wetten hebben beïnvloed aan te treffen op drie niveaus: systemen, organisaties/netwerken en individuen. Per niveau beschrijven we de vaakst in de evaluaties aangetroffen factoren.

Systemen. Op het niveau van systemen (landen, economieën) wordt in meerdere evaluaties een ‘complicerende’ invloed toegedicht aan zogeheten ‘aanpalende wet- en regelgeving’. Zo vormden EU-normen, die verplichte advisering met zich meebrengen, een belemmering in de voorgenomen versobering van het Nederlandse adviesstelsel. Ook Nederlandse wetten en regels bleken een obstakel voor de werking van sommige van de wetten.

Ten tweede is de aard van de te bestrijden problematiek bepalend. Uit een aantal evaluaties is af te leiden dat naarmate het aan te pakken probleem complexer en ongrijpbaarder is, het sturende vermogen van de wetgever afneemt.

Zo bleken sommige vormen van illegale prostitutie veelvormig en veranderlijk, wat hun opsporing en bestrijding bemoeilijkte.

Economische omstandigheden zijn een derde factor die de werking van wetten beïnvloed, zowel in positieve als in negatieve zin. Zo maakte een krappe arbeidsmarkt werkgevers minder selectief in hun aanstellingsbeleid, hetgeen bevorderlijk bleek voor de doelbereiking van gelijke- behandelingswetgeving.

Contextfactoren in de werking van de KWZi

Aanpalende wetgeving van de KWZi, zoals de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (met het persoonsgebonden budget) heeft enerzijds de invulling en verduidelijking van de KWZi bevordert. Anderzijds is deze veelheid aan aanpalende wet- en regelgeving een complicerende factor in de werking van de wet geweest

Verder hebben *economische factoren* een rol gespeeld in de werking van de KWZi. ‘Schaarste in de zorg’, zoals tekort aan personeel, wordt algemeen gezien als de meest belemmerende factor in de werking van de wet. De fusiegolf onder zorginstellingen in Nederland en de gebrekkige marktwerking zouden de beoogde ‘cyclische processen’ eveneens negatief hebben beïnvloed.

Organisaties en netwerken. Op het niveau van organisaties en netwerken speelt ten eerste de ‘organisatie- of bestuurscultuur’ een belangrijke rol. Naarmate normen van de organisatie meer in lijn zijn met de interventies en doelen in wetten, wordt er meer bereikt – en vice versa. Zo verdroeg de nieuw verkregen zelfstandigheid van bijvoorbeeld Staatsbosbeheer zich aanvankelijk in het geheel niet met de ‘oude’ overheidscultuur. Deze bevinding bevestigt het belang van sociale normen voor de werking van recht (Griffiths, 2003).

Ten tweede is de capaciteit van organisaties bepalend voor de mate van naleving. De resultaten van de synthese lijken erop te wijzen dat, naarmate de schaal van uitvoerende instellingen of bedrijven toeneemt, de wet beter wordt uitgevoerd of nageleefd.¹⁰ Ook ervaring telt. Instellingen met meer ervaring met bijvoorbeeld het voeren van regie voerden de wet beter uit.

Contextfactoren in de werking van de Mededingingswet

Ook de effectiviteit van de Mededingingswet bleek mede afhankelijk van normen op het niveau van de sector. In sectoren waar eerder wordt samengewerkt dan geconcentreerd, bleken effecten langzamer tot stand te komen. Grote bedrijven en brancheorganisaties waren bovendien beter op de hoogte van de Mededingingswet en gebruikten de wet ook vaker dan kleinere organisaties. In lijn hiermee blijken grote organisaties vaker vrijwillig na te leven.

Verder bleken economische (marktgerelateerde) omstandigheden van invloed op (met name) de bestuurlijke handhaving van de wet. Zo was in verschillende sectoren sprake van een vervlechting van markt en overheid. Toepassing van de Mededingingswet blijkt dan moeizaam.

¹⁰ Uitzonderingen daargelaten. Zo bleken kleine bedrijven gevoeliger voor een R&D subsidie dan grote.

Individueel niveau. Op het individuele niveau blijken kenmerken en afwegingen van de leden van de doelgroep van grote invloed op de werking van interventies in wetten. ‘Grote’ criminelen reageerden bijvoorbeeld slecht op ontnemingswetgeving, omdat ze beter in staat zijn verliezen door ontneming te compenseren en deze voor hen bovendien verhoudingsgewijs klein zijn. Kennelijk worden op individueel niveau economische afwegingen gemaakt bij de naleving van wetgeving. Evenzo duidt de eerder genoemde positieve invloed van een gespannen arbeidsmarkt op de werking van gelijke-behandelingswetten op economische afwegingen van bedrijven.¹¹

De individuele normadressaat blijkt echter niet alleen een *homo economicus*, maar ook een sociaal wezen. Zo was het succes van civiele handhaving in de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) onder meer afhankelijk van de mate van de ‘relationele afstand’ tussen slachtoffer en dader. Naarmate de relatie tussen slachtoffer en dader hechter was, werd minder vaak het oordeel van de Commissie Gelijke Behandeling gevraagd. Een ander voorbeeld is aan te treffen in de evaluatie van de Wet inburgering nieuwkomers (Win) (Regioplan, 2002). De Win voorziet in een inburgeringstraject, dat nieuwkomers moet helpen zelfredzaam te worden in de Nederlandse samenleving. Uit de evaluatie van de Win blijkt dat ruim veertig procent van de onderzochte nieuwkomers niet eens was begonnen aan het inburgeringstraject, of dit voortijdig had afgebroken. Behalve met taal- en opleidingsniveau hing dit ook samen met culturele achtergrond en gezinsomstandigheden, zoals zwangerschap.

Conclusies

Wetten zijn bundels van verschillende soorten beleidsinterventies, die samen meerdere doelen dienen. Dit maakt het niet eenvoudig om de werking van wetten te doorgronden. Want wat zijn nu de werkzame en niet-werkzame bestanddelen van wetten?

Het aantal wetsevaluaties is de afgelopen jaren gestaag gegroeid. Daarmee komt veel bruikbare kennis beschikbaar over de werking en de effectiviteit van wetten. Tegelijkertijd rijst daarmee echter ook de vraag hoe het overzicht kan worden bewaard over deze kennis.

In het onderzoek naar de effecten van wetgeving zijn twee tradities onderscheiden. In de eerste plaats het rechtssociologisch perspectief van de sociale werking van het recht. Daarin gaat alle aandacht uit naar de maatschappelijke context waarin wetgeving landt. In de tweede plaats een vooral instrumenteel perspectief uit de beleidswetenschap, dat van de ‘realist evaluation’. Beide perspectieven worden doorgaans scherp tegen elkaar afgezet. In de zg. CMO

¹¹ Uiteraard kunnen economische contextfactoren de beoogde processen ook in de weg staan. Zo wilde de wetgever met de ‘Koppelingswet’ voorkómen dat vreemdelingen zonder geldig verblijfsrecht aanspraak maken op publieke voorzieningen. De grote vraag naar arbeidskrachten ten tijde van de inwerkingtreding van de wet maakte echter dat vreemdelingen tot ‘zwart’ werk hun toevlucht konden nemen. Dit zwakte de beoogde werking van de Koppelingswet sterk af.

(context-mechanism-outcome) benadering wordt echter duidelijk dat beide perspectieven niet zozeer strijdig zijn maar elkaar aanvullen. Met de toepassing van de CMO-heuristiek wordt de onderzoeker gedwongen om de context waarin de wet in werking is getreden juist *in samenhang* met de ingezette beleidsinterventies en de hiermee beoogde mechanismen te bezien. Zo wordt toegewerkt naar een antwoord op de vraag: *welke interventies 'werken' (het best) in welke context, en langs welke weg gebeurt dat?*

Vanuit deze invalshoek zijn we nagegaan wat er valt te leren uit ex post evaluaties van Nederlandse wetgeving. Wij hebben daarmee inzicht verkregen in de interventies die wetten bevatten. Er blijken drie soorten interventies te onderscheiden: bestuurlijke interventies, gericht op instellingen met een publieke taak, zoals gemeenten, ziekenhuizen e.d., juridische interventies (toedeling van rechten en plichten) en financiële interventies (subsidies, heffingen). Wetgeving blijkt vooral bestuurlijke interventies te bevatten en zich veel minder vaak rechtstreeks te richten op burgers en bedrijven.

De doelbereiking van de meeste wetten blijkt matig. Er zijn relatief weinig positieve en negatieve uitschieters. Het onderzoek bevestigt de rechtssociologische verwachting dat wetten tijd nodig hebben om in de samenleving effect te sorteren. Doelen worden ook beter bereikt wanneer instellingen met een publieke taak en niet burgers of bedrijven normadressaat zijn.

Om de vraag naar het hoe van de doelbereiking van wetgeving te beantwoorden is gebruik gemaakt van de 'realist synthesis' methode. Hierbij wordt nagegaan welke theorieën meer of minder expliciet in wetten verscholen liggen ('beleidstheorieën'), in hoeverre zij waarschijnlijk zijn en of zij zich ook in de werkelijkheid voordoen. Hierbij wordt doorgaans de context-mechanism-outcome (CMO) heuristiek gevolgd, waarin 'mechanismen' staan voor de met interventies te bewerkstelligen ketens van gebeurtenissen, en 'outcome' voor de uiteindelijke doelbereiking. 'Context' heeft betrekking op alle factoren die buiten de wet om de werking van de mechanismen en de doelbereiking kunnen beïnvloeden.

Welke *mechanismen* die aan wettelijke interventies ten grondslag liggen zijn nu in wetsevaluaties aan te treffen? Het blijkt dat deze doorgaans noch door de wetgever noch door evaluatie-onderzoekers expliciet als zodanig worden geformuleerd maar vaak wel worden verondersteld. Wij hebben elf typen mechanismen aangetroffen. Zij zijn in te delen in *institutionele* en *sociale* mechanismen. Institutionele mechanismen zijn gericht op uitvoerende instellingen. Het gaat om mechanismen zoals zelfsturing, 'checks & balances' en integrale aanpak. Uit deze mechanismen spreekt een open stijl van regulering, waarbij de centrale overheid teruggaat en meer ruimte laat voor de uitvoering. Met de activering van sociale mechanismen, zoals handhaving of financiële stimulering moet het gedrag van (doorgaans) burgers en bedrijven worden beïnvloed.

Vervolgens is de vraag of de met wetten beoogde mechanismen – volgens de evaluaties – ook in de praktijk zijn opgetreden. Deze vraag is om meerdere redenen lastig te beantwoorden. De evaluatierapporten bevatten hierover vaak weinig informatie. Bovendien is de implementatie ten tijde van de evaluatie vaak nog in volle gang en bestaan er wat dit betreft ook grote lokale en regionale verschillen. Soms zijn bevindingen bovendien tegenstrijdig.

Om beter te begrijpen waarom bepaalde ontwikkelingen zich hebben voorgedaan, is vervolgens gezocht naar factoren in de *context* die van invloed zijn gebleken. Het succes van interventies blijkt in velerlei opzicht afhankelijk van factoren buiten de wet om. Zo veroorzaakte de harde concurrentie in het wegtransport een zodanige angst voor ongelukken en de hiermee gemoeide verliezen, dat bedrijven zich ‘als vanzelf’ aan de milieu- en veiligheidsnormen bleken te houden. Ook de cultuur binnen bedrijven en uitvoerende instellingen bleek bepalend voor de mate waarin wetten in de praktijk werken. Ten slotte bleken ook afwegingen op het individuele niveau, zowel van economische als van sociale of normatieve aard, een rol te spelen in de werking van de onderzochte wetten.

In het voorgaande is verslag gedaan van bevindingen uit wetsevaluaties die de afzonderlijke wets- en beleidsterreinen overstijgen en is gekeken hoe deze aspecten zich verhouden tot de werking en effectiviteit van wetten.

De belangrijkste opbrengst is niet zozeer de beantwoording van de vraag, welke interventie werkt. Het is veeleer de verdere verfijning van deze kennis. Hoe werkt een bepaald type interventie, voor wie en onder welke omstandigheden? Bijvoorbeeld, onder welke omstandigheden zijn subsidies nuttig en voor welk type bedrijven is dit het geval?

De bevindingen onderstrepen dat zowel wetgevers als onderzoekers meer aandacht kunnen besteden aan de vraag, hoe een wet tot de beoogde doelen moet leiden en waarom dit wel of niet is gelukt. In toekomstig onderzoek zou de waargenomen werking van wetten veel meer geconfronteerd moeten worden met de aanvankelijk door de wetgever beoogde werking. Dit verheldert wáár knelpunten in de werking van de wet zich precies bevinden. Is het ‘falen’ van de doelbereiking bijvoorbeeld aan praktische implementatiekwesaties toe te schrijven of ligt het toch aan foute aannames over het gedrag van uitvoerende instellingen, burgers of bedrijven? Of hebben beide wellicht een rol gespeeld? Voor onderzoek naar afzonderlijke wetten betekent dit dat voldoende aandacht moet worden besteed aan het specificeren van interventies in wetten en aan de mechanismen die met deze interventies (moeten) worden geactiveerd.

Veel van de theorievorming over de werking van wetten en regels bevindt zich op een hoog abstractieniveau. Empirische bevindingen betreffen vaak één wet. Door uitsplitsingen te maken naar de aard van de interventies en naar het type normadressaat, kan stapsgewijs aan theorievorming worden bijgedragen. Synthese-onderzoek geeft inzicht in wat werkt, voor wie en onder welke omstandigheden. Op grond daarvan kunnen nieuwe hypothesen worden ontwikkeld en getoetst. Toekomstig synthese-onderzoek zou zich daarbij kunnen beperken tot één specifiek mechanisme, bijvoorbeeld tot de gemeentelijke rol of tot ‘autonomie’. Dergelijke mechanismen worden niet alleen met wettelijke, maar ook met andere beleidsinterventies geactiveerd. Behalve wetten kunnen dan dus ook andere beleidsinterventies in het onderzoek worden betrokken.

Literatuur

- AEKEN, K. van, *Proeven van wetsevaluatie, een empirisch geïllustreerde studie naar het wat, hoe en waarom van wetsevaluatie*, Universiteit van Antwerpen, Antwerpen, 2002 (dissertatie).
- AUBERT, V., Enkele sociale functies van wetgeving, in: J. Griffiths (red.), *Een kennismaking met de rechtsantropologie en rechtssociologie*, Nijmegen, Ars Aequi Libri, 3^e druk, 1996, pp. 113-135.
- BERENSCHOT, PLUG, P.J., Syntheserapport Evaluatie Mededingingswet, Den Haag, mei 2002.
- BOKHORST, A.M. en F.J. VAN OMMEREN, Regeldruk ontrafeld, *Nederlands Juristenblad (NJB)*, jrg. 82, nr. 12, 2007, pp. 682-686.
- CASPARIE, A.F. et al., Evaluatie Kwaliteitswet zorginstellingen, *Reeks Evaluatie Regelgeving* deel 8, Den Haag ZonMw, november 2001.
- COMMISSIE GELIJKE BEHANDELING, 'Het Verschil gemaakt', *Evaluatie van de Algemene Wet Gelijke Behandeling*—1999-2004, Utrecht, 2005.
- COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, E.M. Meijers Instituut voor Rechtswetenschappelijk Onderzoek (Universiteit Leiden) en Vakgroep Rechtssociologie (Erasmus Universiteit Rotterdam), Helsloot, I. et al., *Vervoer gevaarlijke stoffen in perspectief. Evaluatie van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen 1996-2002*, Deel MI-68, Meijers-reeks, 2003.
- DORBECK-JUNG, B. en M. van HEFFEN-OUDE VRIELINK, Op weg naar bruikbare overheidsregulering?, in: B. Dorbeck-Jung, M. Oude Vrielink-van Heffen (red.), *Op weg naar bruikbare overheidsregulering*, Themanummer Recht der Werkelijkheid, 2006.
- FARRINGTON, D.P., A. PETROSINO, *The Campbell Collaboration Crime and Justice Group, Annals of the American Academy of Political and Social Science*, nr. 187, 2001.
- FARRINGTON, D.P., B.C. WELSH, Randomized experiments in criminology: What have we learned in the last two decades?, *Journal of Experimental Criminology*, nr. 1, 2005, pp. 9-38.
- FENGER, H.J.M., P.J. KLOK, Beleidsinstrumenten, in: A. HOOGERWERF, M. HERWEIJER (RED.), *Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap*, Alphen a/d Rijn: Kluwer, 2003, pp. 241-260.
- GRIFFITHS, J., De sociale werking van recht, in: J. Griffiths (red.) *Een kennismaking met de rechtssociologie en de rechtsantropologie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 2^e druk, 1996.
- GRIFFITHS, J., The social working of Legal rules, *Journal of Legal Pluralism*, nr. 48, 2003, pp. 1-84.
- GROOT, A.D. de, *Methodologie. Grondslagen van onderzoek en denken in de gedragswetenschappen*, Assen, Van Gorcum, 1994.
- HEDSTRÖM, P., R. SWEDBERG, Social Mechanisms: An Introductory Essay, in: P. HEDSTRÖM, R. SWEDBERG (red.), *Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory*, New York, Cambridge University Press, 1998.
- HERWEIJER, M., *Evaluaties van beleidsevaluatie en de arbeidsongeschiktheidsverzekering*, Deventer, Kluwer, 1985 (diss.).

- KLEIN HAARHUIS, C.M., M.M.J. van OUYEN-HOUBEN, E.R. KLEEMANS, F.L. LEEUW, Kennis voor Beleid. Een synthese van 58 (evaluatie)onderzoeken op het gebied van rechtshandhaving, Ministerie van Justitie, WODC, Den Haag, 2005, *Cahier* 2005-5.
- KLEIN HAARHUIS, C.M., E. NIEMEIJER, Wet en werkelijkheid, bevindingen uit evaluaties van wetten, Ministerie van Justitie, WODC, Den Haag, 2008, *Onderzoek en Beleid*, nr. 267.
- KNAAP, L.M. van der, L.T.J. NIJSSEN, S. BOGAERTS, Geweld verslagen? Een studie naar de preventie van geweld in het publieke en semi-publieke domein, Ministerie van Justitie, WODC, Den Haag, 2006, *Onderzoek en Beleid* nr. 239.
- KULU-GLASGOW, I., F.L. LEEUW, E. UITERS, R.V. BIJL, Integratiebeleid rijksoverheid onderzocht: een synthese van resultaten uit evaluatie- en monitoringsonderzoek 2003-2006, Ministerie van Justitie, WODC, Den Haag, 2007, *Cahier* 2007-3.
- LEEUW, F.L., Reconstructing program theories: Methods available and problems to be solved, *American Journal of Evaluation*, jrg. 24, nr.1, 2003, pp. 5-20.
- LEEUW, F.L., *Gedragsmechanismen achter overheidsinterventies en rechtsregels*, Universiteit Maastricht, Maastricht, 2008 (oratie).
- NELLEN, J.M., *Gelet op de wet. De evaluatie van strafwetgeving onder de loep*, Amsterdam, Vrije Universiteit, 2000 (dissertatie).
- OLSTHOORN-HEIM, E., *Vijf jaar evaluatie regelgeving via ZonMw, Verslag van een analyse van het programma Evaluatie Regelgeving*, Den Haag, ZonMw, 2003.
- PAWSON, R., N. TILLEY, *Realistic Evaluation*, London, Sage, 1997.
- PAWSON, R., Evidence-based policy: The promise of 'realist synthesis', *Evaluation*, jrg. 8, nr. 3, 2002a, pp. 340-358.
- PAWSON, R., Evidence and policy and naming and shaming, *Policy Studies*, jrg. 23, nrs. 3-4, 2002b, pp. 211-230.
- PAWSON, R., Mentoring relationships: An explanatory review, ESRC UK Centre for Evidence Based Policy and Practice, *Working Paper* 21, 2004 www.evidencenetwork.org.
- PAWSON, R. en C.M. KLEIN HAARHUIS, Evaluatie van complexe programma's, een theoriegestuurde aanpak, *Justitiële Verkenningen*, nr. 8 'Beleidsevaluatie', 2005, pp. 42-53.
- PETROSINO, A. en C. PETROSINO, The public safety potential of Megan's law in Massachusetts; an assessment from a sample of criminal sexual psychopaths, *Crime and delinquency*, 45e jrg, nr. 1, 1999, p. 140-158.
- REGIOPLAN, BRINK, M. e.a., 'Verscheidenheid in Integratie, Evaluatie van de Effectiviteit van de WIN, eindrapport', Amsterdam, maart 2002.
- RIDDER, J. de, 'Bestuursinstrumenten', in: A. HOOGERWERF, M. HERWEIJER (red.), *Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap*, Alphen a/d Rijn: Kluwer, 2003, pp. 261-279.
- SWANBORN, P.G., *Methoden van sociaalwetenschappelijk onderzoek*, Amsterdam: Boom 1994.

- THIEL, S. van, Quangocratization: Trends, causes and consequences, *ICS Dissertation series*.
- TWEEDE KAMER, Nota Kwaliteit van zorg, vergaderjaar 1990-1991, 22 113, nr. 1.
- VEERMAN, G.J., *De wet als zinsbegoochelingstoestel, over de kwaliteit van wetgeving*, Universiteit van Maastricht, 2004 (oratie).
- WESTERMAN, P., Een nieuwe stijl van reguleren, in: B. Dorbeck-Jung, M. Oude Vrielink-van Heffen (red.), *Op weg naar bruikbare overheidsregulering*, Themanummer Recht der Werkelijkheid, 2006.
- WINTER, H.B., *Evaluatie in het wetgevingsforum: een onderzoek naar de relatie tussen evaluatie en kwaliteit van wetgeving*, Groningen: RUG, 1996 (dissertatie).
- WINTER, H.B., *Preadvies- Evaluatie van wetgeving: structurering en institutionalisering van wetsevaluatie in Nederland*, Groningen: RUG/Deventer: Kluwer 2002.
- WITTEVEEN, W.J., Alternatieve regulering: de vele gezichten van de wetgever, in: Alternatieve regelgeving, *Handelingen Nederlandse Juristen Vereniging* 137^e jrg. 2007-1, Kluwer.